



GRADO EN ECONOMÍA
CURSO ACADÉMICO 2018-2019

TRABAJO FIN DE GRADO

**LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA
DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS:
¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?**

**REFUGEE POLICY IN GERMANY DURING THE
REFUGEE CRISIS: CHANGES OR CONTINUITY?**

AUTORA: MARTA LOMA BEDIA
DIRECTORA: MARÍA HIERRO FRANCO

JUNIO DE 2019, Santander.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	5
1) INTRODUCCIÓN.	6
2) DISTRIBUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN EUROPA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.	8
3) PRINCIPALES FACTORES DE ATRACCIÓN DE REFUGIADOS EN ALEMANIA.....	17
3.1) FACTORES ESTRUCTURALES	17
3.2) FACTORES POLITICOS	18
4) LA POLITICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA ANTES Y DESPUES DE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS EN EUROPA	23
5) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA	32
6) BIBLIOGRAFÍA	35

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Correlación entre la tasa de aceptación y la tasa de solicitudes de asilo por habitante.....	16
---	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estados con controles fronterizos internos temporales (2015)	20
Figura 2. Cuota en el país seleccionado y número de reubicados	27
Figura 3. Vallas fronterizas y “ruta de los Balcanes”	28

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Solicitudes de asilo en términos absolutos	10
Tabla 2. Tasa de solicitudes	12
Tabla 3. Tasa de aceptación.....	14
Tabla 4. Determinantes de la carga relativa de asilo (promedios 1985-2000)	18
Tabla 5. Solicitudes de asilo en países de la UE	25
Tabla 6. Reubicación desde Italia y Grecia a 12 de Mayo de 2017	30

RESUMEN

El actual trabajo tiene como finalidad lograr un análisis detallado de la política de refugiados que ha aplicado Alemania a lo largo de la historia, pero primordialmente, se quiere dar una visión más reciente de la actuación que ha tenido ésta en materia de refugiados. Asimismo, este trabajo no sólo ofrece una visión de Alemania, sino que también podremos determinar de manera más limitada las respuestas que han tenido diversos miembros de la Unión Europea hacia sucesivas adversidades.

Por lo tanto, todo este contenido mencionado, permitirá desarrollar uno de los principales apartados del presente trabajo.

Para apoyar y complementar el propósito de este trabajo, se ha tenido en cuenta diferentes materias de estudio.

Por un lado, se mostrará una aproximación de las consecuencias que han sufrido los distintos Estados que conforman la Unión Europea antes y después del año 2015, en términos de solicitudes de asilo recibidas y aceptadas, pero haciendo un hincapié especial en nuestro país de análisis.

Por otro lado, para corroborar los datos obtenidos en dicho apartado en relación a Alemania, en otra de nuestras secciones, se expondrán los motivos por los que ésta presenta un enorme atractivo como país hacia los refugiados; para ello, se hará alusión a los factores estructurales y políticos.

Con toda esta información, se pretende lograr una mayor certeza y un conocimiento más amplio respecto al tema que nos incumbe, e intentar encontrar una resolución relevante a nuestras principales cuestiones: ¿Es cierto que es uno de los países más restrictivos?, ¿Ha sido el gran Estado protagonista tras el estallido del conflicto armado de Siria?, o ¿Se han producido cambios en la política de refugiados en Alemania con la crisis de los refugiados?

Igualmente, se tratará de aportar posibles soluciones para evitar que la situación se agrave aun más, y también, intentaremos sensibilizar ante un problema en el que todos estamos implicados.

Palabras claves: *Crisis de los refugiados, Alemania, Solicitudes de asilo, UE-28, Factores estructurales y políticos.*

ABSTRACT

The current project aims to achieve a detailed analysis of the refugee policy that it has been applied by Germany throughout history, but mainly, we want to give a recent view of the action that this country has taken with regard to the refugees' issue. Furthermore, this project will not only offer us a sight of Germany, but we will also be able to see in a more limited way the responses that certain members of the European Union have had to successive adversities.

Therefore, all this content mentioned will allow to developing one of the main sections of this project.

To support and complement the purpose of this project, we have taken into account different subjects of study.

On the one hand, it will present an approximation of the consequences that have been suffered by several States that form the European Union before and after 2015, in terms of asylum applicants received and accepted, but with a special emphasis on our country of study.

On the other hand, to verify the data obtained in this section in relation to Germany, another of our sections will explain the reasons why it presents a huge attraction as a country towards refugees; thus, we will refer to structural and political factors.

With all this information, we try to reach greater certainty and a broader knowledge about the issue that concerns us, and try to find a relevant conclusion to our main questions: is it true that it is one of the most restrictive countries? Has it been the great leading State after the outbreak of the armed conflict in Syria? or have there been changes in the refugee policy in Germany with the refugee crisis?

Moreover, it will try to provide possible solutions to avoid further aggravation of the situation, and also, we will try to raise awareness about a problem which we are all involved in.

Key words: *Refugee crisis, Germany, Asylum applications, UE-28, Structural and political factors.*

1) INTRODUCCIÓN.

Uno de los grandes acontecimientos por los que se va a ver marcado el siglo XXI, y que actualmente está generando grandes debates en la sociedad contemporánea, es el fenómeno que está sucediendo a nivel global, como el desplazamiento forzado de millones de personas por motivos de conflicto, persecuciones o por violación de los derechos humanos, y que tienen como objetivo la búsqueda de una mejor calidad de vida. Esto, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, está generando la denominada “crisis de los refugiados”, la cual es considerada como una crisis humanitaria (Palma Mora, 2001).

El término refugiado, fue definido en la Convención de Ginebra de 1951, estableciendo que “es una persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país” (Campillo, 2017).

Uno de los factores que motivaron la elección de este tema fue que esta crisis, no solo viene ocasionada por el aumento de refugiados procedentes de países como Siria, Afganistán o Irak, sino que también, ha sido provocada por la actitud que están adoptando los países de la Unión Europea (UE) en la gestión de la misma (Galparsoro García, 2016).

Es por ello, que entre todos los países integrantes de la UE, se ha decidido centrar el foco de atención en Alemania, ya que no solo ha sido un Estado receptor de refugiados, sino que también ha sido un país generador de refugiados.

Por ejemplo, durante el mandato de Hitler, el número de judíos que intentaban huir hacia Palestina se vio intensificado (Recari, 2017).

Durante los últimos años, Alemania se ha convertido en uno de los países con mayor protagonismo.

Por un lado, por la gran afluencia de refugiados que quieren dirigirse hacia este país, pues a diferencia de otros Estados Europeos o incluso no Europeos, como Turquía, éste brinda unas condiciones muy positivas hacia el refugiado, en términos de protección y servicios como centros de recepción inicial donde reciben alimentación e incluso artículos de higiene (OIM, 2016).

Pero por otro lado, ha sido uno de los Estados Europeos más criticados debido a sus iniciativas individuales, las cuales han reflejado la falta de respuesta colectiva y la división de Europa, la cual se está viendo constantemente transformada por la llegada de refugiados (Dimitriadi, 2016). Aunque, también Alemania ha recibido críticas internas provenientes de parte de la sociedad y de su partido, pues según estimaciones de la Comisión Europea, el coste anual de atención a un refugiado en Alemania es de 12.000 euros al año (Enríquez, 2015). Sin embargo, Merkel no se estaba equivocando con la política de refugiados aplicada hasta el momento, ya que la llegada de solicitantes de asilo ha generado un efecto positivo y muy significativo en el PIB de este país para el año 2017; y es que la llegada de refugiados, supone para Alemania una contribución efectiva en la actuación económica y en el ingreso per cápita (OIM, 2016).

Ante esta situación, el propósito principal del presente trabajo es examinar las diferentes conductas y actuaciones políticas que ha tenido Alemania como miembro de la UE; y así, poder descubrir si con el paso del tiempo ha ido modificando o manteniendo su posición ante dicho escenario.

Respecto a la metodología utilizada en el trabajo, ésta será clara y veraz, pues se intercalará secciones tanto descriptivas como numéricas para proporcionar un mayor entendimiento. Los datos utilizados provendrán, principalmente de las bases de datos de Eurostat y de la Comisión Europea.

Para conseguirlo, el trabajo estará compuesto por los siguientes apartados a tratar. Tras una breve introducción y motivación del tema escogido, lo primero que se hará en una de las secciones será determinar el peso que vienen soportando durante los últimos años los países que conforman la UE, evidenciando así, los países que poseen mayores tasas de solicitudes y grado de aceptación. Además, en esta sección, se exhibirá, si existe algún tipo de relación entre las dos variables mencionadas.

En el tercer apartado, se desglosará los factores tanto estructurales como políticos que hacen que Alemania, sea uno de los países Occidentales de mayor atractivo para los refugiados.

Más adelante, en la cuarta sección, se mostrará el desarrollo de la cuestión, mediante la cual se tratará de descomponer la historia alemana en el ámbito de los refugiados durante el siglo XX y XXI. Este apartado, permitirá determinar la posición y actitud que ha tenido Alemania dentro de la UE, ante la llegada de refugiados.

Finalmente, en el último de los apartados, tras todo el proceso realizado y a raíz del conjunto de información recabada, se llegarán a unas exhaustivas y significativas conclusiones, que posibilitarán dar una respuesta solida y contundente a la hipótesis inicial. Asimismo, se tratará de aportar una sucesión de recomendaciones con la finalidad de poder mejorar la situación existente en la que estamos todos inmersos.

2) DISTRIBUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO EN EUROPA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.

En el presente apartado, realizaremos un estudio donde podremos percibir el peso que tienen los diversos países que conforman la UE- 28, en materia de asilo de refugiados; dando un especial interés, a Alemania.

El contexto temporal seleccionado viene delimitado desde el año 2009 hasta el 2017. El motivo de esta amplia selección se debe a que es necesario efectuar un análisis profundo y riguroso de la situación por la que está atravesando Europa. En el estudio, se detectan dos años clave: uno de ellos, es el año 2011, momento en el que se inicia la Guerra Civil en Siria, y la otra fecha destacada, es 2015, año en el que la crisis de los refugiados toma un enorme protagonismo, y por tanto, deja entrever las consecuencias que está teniendo dicho conflicto. Aun así, las tablas elaboradas en este apartado, están ordenadas en torno al año 2017, para facilitar un enfoque de lo más reciente entorno a las circunstancias vividas.

No cabe duda, de que la UE ha sido indudablemente el gran protagonista de la actual crisis de refugiados. Por el contrario, sus integrantes han desarrollado papeles muy distintos en dicha crisis, de manera que con esta sección podremos evidenciarlo.

Entre estos, indiscutiblemente, hallaremos a Alemania, el cual va a ser el principal país de investigación en el presente trabajo.

A su vez, también se podrá presenciar a Reino Unido, cuyo interés de análisis en esta comparativa se debe, a que hasta 1990 era una nación más tolerante con respecto a otros países en lo que se refiere en materia de refugiados, pero la situación es totalmente contraria en la actualidad. Esto viene explicado a causa de que, en los últimos años, el número de solicitudes que recibía dicho país se ha visto aumentado, aunque en promedio se sitúa por detrás de la UE. Por tanto, su respuesta ante este fenómeno ha sido aplicar políticas restrictivas, las cuales son superiores a la media europea, manteniéndose al mismo nivel que Francia aunque por detrás de Alemania. Otro de los países que van a contribuir a explicar la desigualdad distributiva, es Suecia, que a pesar de su pequeño tamaño como nación, obtiene una elevada tasa de solicitudes anuales de asilo, es decir, en promedio ha sido diez veces superior en dicho país la solicitud de asilo. Igualmente, podremos localizar a España, ya que es uno de los Estados menos populares de asilo junto a Portugal, y por lo cual, considero que de igual modo es oportuno tener una visión de la implicación que estos tienen (Thieleman, 2004).

Por último, se hará referencia a la UE- 28 países que la conforman, para así realizar un análisis global y averiguar si es cierto como añaden los expertos, que ésta soporta una escasa carga de asilo en comparación a otros países que no son miembros, tales como Turquía que en el año 2015 recibió 2,5 millones de refugiados con procedencia de Siria, esto es, recibió el doble que la UE, ya que ésta solo contó con alrededor de 1,2 millones. Esto, nos demuestra que son los países con menor grado de desarrollo quienes asumen un mayor peso de asilo (Thieleman, 2018).

Para lograrlo, calcularemos dos ratios. El primero de ellos (tabla 2), mostrará la tasa de solicitudes que recibe un país, definido por Eurostat como persona que ha presentado una solicitud de protección internacional; esto, se calculará en función de la población del país, y estará expresado por cada un millón de habitantes. Mientras que el segundo de ellos (tabla 3), indicará la decisión final positiva en la solicitud de asilo en dicho país y es descrito por Eurostat como la decisión positiva concedida en la solicitud final del procedimiento administrativo y judicial de asilo; y estará expresado en

función del total de solicitudes. Este último ratio, es conocido como Tasa de aceptación o Índice de generosidad.

A continuación, en la tabla 1, se refleja en términos absolutos la carga que soportan anualmente los distintos países de la UE-28 en materia de asilo.

En primer lugar, se observa que el número de solicitudes anuales que ha recibido la UE se han ido incrementando a lo largo del periodo analizado. Hay que destacar, que es en 2015, cuando la UE alcanza su mayor repunte de solicitudes de asilo debido al surgimiento de la crisis de los refugiados. Sin embargo, dos años después, éstas se han reducido aproximadamente a la mitad, demostrándose así, como dicha crisis ha ido perdiendo fuerza. Aun así, a través de la tasa acumulativa interanual, la UE representa un crecimiento de 13,22% de media.

Si hacemos referencia a los países más solicitados en 2009, destaca principalmente Francia con 47.620 solicitudes anuales de asilo y con un crecimiento interanual de 9,63% de media. En menor medida, están países como Alemania y Reino Unido, los cuales reciben 32.910 y 31.665 solicitudes anuales de asilo.

En 2017, es Alemania quien ocupa el primer puesto como nación más solicitada, y a su vez, es uno de los países con alta tasa interanual de 26,99% de media.

Además, en 2015, es el principal país en términos absolutos en cuanto a solicitudes recibidas con 476.510; aunque, en 2017, el número de solicitudes anuales son cerca de la mitad que en 2015.

Por otro lado, sí se alude a los países con menores solicitudes anuales en 2009, se situarían Estonia y Letonia con 40 y 60. Es curioso destacar, que ambos países obtienen una tasa interanual similar a la de Alemania con 21,50% y 24,88% de media. Para el año 2017, la situación es similar porque de nuevo están países como Estonia y Letonia con 190 y 355 solicitudes de asilo anuales; pero es Eslovaquia en este año, el país que se posiciona con menor número de solicitudes, puesto que recibió 160. Igualmente, Eslovaquia, también es uno de los Estados que encabeza la lista de menor tasa de crecimiento interanual con un -18,29% de media.

Cabe indicar, que el principal país con mayor tasa de crecimiento interanual es Portugal con un 37,12% de media.

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS
REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Tabla 1. Solicitudes de asilo en términos absolutos.

TABLA 1						
SOLICITUDES DE ASILO EN TÉRMINOS ABSOLUTOS						
PAÍS	2009	2011	2013	2015	2017	TASA INTERANUAL (%)
ALEMANIA	32.910	53.235	126.705	476.510	222.560	26,99
ITALIA	17.640	40.315	26.620	83.540	128.850	28,22
FRANCIA	47.620	57.330	66.265	76.165	99.330	9,63
GRECIA	15.925	9.310	8.225	13.205	58.650	17,70
ESPAÑA	3.005	3.420	4.485	14.780	36.605	36,68
REINO UNIDO	31.665	26.915	30.585	40.160	34.780	1,18
SUECIA	24.175	29.650	54.270	162.450	26.325	1,07
AUSTRIA	15.780	14.420	17.500	88.160	24.715	5,77
BÉLGICA	21.615	31.910	21.030	44.660	18.340	-2,03
PAÍSES BAJOS	16.135	14.590	13.060	44.970	18.210	1,52
POLONIA	10.590	6.885	15.240	12.190	5.045	-8,85
FINLANDIA	4.910	2.915	3.210	32.345	4.990	0,20
RUMANIA	960	1.720	1.495	1.260	4.815	22,33
CHIPRE	3.200	1.770	1.255	2.265	4.600	4,64
BULGARIA	855	890	7.145	20.390	3.695	20,08
HUNGRÍA	4.665	1.690	18.895	177.135	3.390	-3,91
DINAMARCA	3.720	3.945	7.170	20.935	3.220	-1,79
IRLANDA	2.680	1.290	945	3.275	2.930	1,12
LUXEMBURGO	480	2.150	1.070	2.505	2.430	22,47
MALTA	2.385	1.890	2.250	1.845	1.840	-3,19
PORTUGAL	140	275	500	895	1.750	37,12
ESLOVENIA	190	355	270	275	1.475	29,20
REPÚBLICA CHECA	1.235	750	695	1.515	1.445	1,98
CROACIA			1.080	210	975	-
LITUANIA	450	525	400	315	545	2,42
LETONIA	60	340	195	330	355	24,88
ESTONIA	40	65	95	230	190	21,50
ESLOVAQUIA	805	490	440	330	160	-18,29
EU (28 países)	263.835	309.040	431.095	1.322.845	712.235	13,22
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat						

Seguidamente, la tabla 2, representa el peso que soportan anualmente los distintos países de la UE-28 en materia de asilo por cada un millón de habitantes.

Las solicitudes recibidas por parte de la UE expresadas por cada un millón de habitantes, se han visto acrecentadas en todo nuestro periodo de análisis, más específicamente, la tasa de crecimiento interanual de media ha sido 12,84% (menor que en la tabla 1). Es en 2015, cuando se alcanza el máximo repunte, y posteriormente, en 2017 éstas se reducen aproximadamente la mitad en comparación a 2015.

Uno de los países más populares de 2009 fue Malta con 5.804 solicitudes de asilo anuales por cada millón de habitantes; aunque, éste expone una tendencia descendente desde el año 2009 hasta el 2017 en las solicitudes percibidas. Es por ello, que la tasa de crecimiento interanual de dicho país es negativa con un 4,55% de media. A éste, le siguen en la lista de los más atractivos: Chipre y Suecia.

En 2017, el país que encabeza la lista de mayores solicitudes es Grecia, y le sucede Chipre, el cual sigue manteniéndose como uno de los países de gran atractivo. No

obstante, ninguno de estos dos países mencionados, poseen las mayores tasas interanuales.

Desde otra perspectiva, podemos indicar que los países menos populares en 2009 son Portugal y Letonia con 13 y 28 solicitudes anuales de asilo por cada un millón de habitantes, aunque son dos Estados que poseen una tasa interanual superior o similar a la de Alemania.

Por el contrario, en el año 2017 el país menos solicitado es Eslovaquia con 29 solicitudes por cada un millón de habitantes. Éste de nuevo, nos vuelve a mostrar la principal tasa de crecimiento interanual negativa con 18,39% de media.

Cabe señalar, que Portugal se exhibe como el principal Estado en lo que se refiere a la mayor tasa interanual, con un 37,54% de media (al igual que en la tabla 1).

Tras esto, si ahora nos centramos en Alemania, en 2009 ocupa la decimoquinta posición con 401 solicitudes de asilo por cada un millón de habitantes. Seis años más tarde (2015), se produce un destacable aumento de solicitudes por cada un millón de habitantes, alcanzando las 5.869; es por ello, que Alemania en estos años encabeza los primeros puestos de los países más solicitados, pero lejos de las solicitudes que recibe Hungría. Para el año 2017, ésta en términos de población, ve reducida sus solicitudes aproximadamente la mitad, en torno a 2.697 solicitudes. Aun así, durante el periodo de análisis, Alemania ha experimentado un crecimiento interanual de 26,89% de media (similar a lo obtenido en términos absolutos).

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS
REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Tabla 2. Tasa de solicitudes.

TABLA 2						
TASA DE SOLICITUDES: (SOLICITUDES DE ASILO/ POBLACIÓN)*1000000						
PAÍS	2009	2011	2013	2015	2017	TASA INTERANUAL (%)
GRECIA	1.435	837	747	1.216	5.447	18,14
CHIPRE	4.015	2.108	1.449	2.674	5.381	3,73
LUXEMBURGO	973	4.201	1.992	4.450	4.114	19,75
MALTA	5.804	4.554	5.325	4.196	3.997	-4,55
AUSTRIA	1.893	1.722	2.071	10.269	2.817	5,09
ALEMANIA	401	664	1.574	5.869	2.697	26,89
SUECIA	2.612	3.149	5.679	16.666	2.634	0,11
ITALIA	299	679	446	1.374	2.127	27,79
BÉLGICA	2.010	2.901	1.888	3.974	1.616	-2,69
FRANCIA	740	882	1.010	1.146	1.487	9,11
PAÍSES BAJOS	979	876	778	2.661	1.066	1,07
FINLANDIA	922	542	592	5.911	907	-0,21
ESPAÑA	65	73	96	318	787	36,58
ESLOVENIA	93	173	131	133	714	28,93
IRLANDA	593	282	205	700	612	0,41
DINAMARCA	675	709	1.280	3.699	560	-2,30
REINO UNIDO	510	427	479	619	528	0,43
BULGARIA	115	121	981	2.831	520	20,83
HUNGRÍA	465	169	1.907	17.973	346	-3,63
RUMANIA	47	85	75	63	245	22,94
CROACIA			253	50	235	-
LITUANIA	141	172	135	108	191	3,86
LETONIA	28	164	96	166	182	26,51
PORTUGAL	13	26	48	86	170	37,54
ESTONIA	30	49	72	175	144	21,73
REPÚBLICA CHECA	118	72	66	144	137	1,80
POLONIA	278	181	400	321	133	-8,80
ESLOVAQUIA	150	91	81	61	29	-18,39
EU (28 países)	530	620	853	2.601	1.393	12,84
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat						

Por último, la tabla 3, expone la tasa de aceptación que tienen los distintos países Europeos con respecto a las solicitudes anuales de asilo.

En términos globales, la tendencia que muestra la UE desde los años 2009 hasta el 2015 es negativa, dado que ésta asume cada vez menores cargas de asilo. Sin embargo, refleja una positiva pero reducida tasa interanual de 5,85% de media, debido a que en 2017, la UE efectúa un cambio en su actuación, es decir, comienza a responsabilizarse de un mayor número de refugiados, lo cual la tasa de aceptación llega a ser algo más del doble que la del año 2015.

Uno de los países con mayor tasa de aceptación en 2009 es Polonia con un 95% de solicitudes aceptadas. Es curioso, como este país durante el tiempo de estudio, ha visto disminuido notablemente su generosidad con una tasa negativa de 35,56% de media, y por lo tanto, ocupa los últimos puestos para el año 2017. Otro de los países que también presenta una elevada y similar aceptación de solicitudes, es Finlandia. En el año 2017, es indiscutiblemente Finlandia la nación que ocupa la primera posición con mayor tasa de aceptación, en torno a un 65% de solicitudes aceptadas.

Por otra parte, los datos exhiben que en el año 2009, existen países con un grado nulo de aceptación anual de exiliados, tales como: Estonia, Portugal, Malta y Eslovenia. No obstante, Malta y Eslovenia han sido capaces de aceptar una mínima cantidad de solicitudes a lo largo del tiempo estudiado.

Para el año 2017, observamos que hay un mayor número de países poco comprometidos con la aceptación de exiliados, esto es, manifiestan un índice de generosidad nulo. Entre ellos, encontramos de nuevo a Estonia, Portugal y Eslovenia, y se incorporan Eslovaquia, República Checa y Hungría, los cuales son tres Estados que tienen la peor tasa interanual con un -100% de media.

Aun así, el país que muestra la mayor tasa de crecimiento interanual en relación a la tasa de aceptación es Italia con un 31,57% de media, y le sucede Grecia con un 30,86% de media.

Sí hacemos alusión a Alemania, en 2009 ocupa la sexta posición como país más generoso, aunque lejos queda del porcentaje de solicitudes que acepta Polonia. Años más tarde, esta nación manifiesta un gran cambio en su comportamiento de manera inesperada en 2017, ya que sus antecedentes reflejan una escasa generosidad, como en 2015 que únicamente aceptó un 8% de las solicitudes recibidas. Pese a esto, Alemania posee un crecimiento interanual de los más reducidos, con un 2,11% de media.

En resumen, a través de esta primera parte de la sección, hemos observado que la carga que soportan los países de la UE- 28 es relativamente pequeña y desigual; y que cada vez, hay más países que tienden a desentenderse de la acogida de refugiados.

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Tabla 3. Tasa de aceptación.

TABLA 3						
TASA ACEPTACIÓN: (DECISIÓN POSITIVA SOBRE SOLICITUDES DE ASILO/ DECISIÓN FINAL)*100						
PAÍS	2009	2011	2013	2015	2017	TASA INTERANUAL (%)
FINLANDIA	83	81	78	68	65	-2,97
PAÍSES BAJOS	37	56	57	55	59	5,86
REINO UNIDO	41	41	36	38	57	4,25
AUSTRIA	15	19	21	53	56	18,01
BULGARIA	20	75	100	50	50	12,14
RUMANIA	14	9	60	41	46	15,83
ALEMANIA	34	14	16	8	40	2,11
ITALIA	3	22	79	100	26	31,57
SUECIA	13	14	18	23	24	7,80
IRLANDA	8	6	9	42	23	14,67
CROACIA	-	-	0	0	21	-
DINAMARCA	30	19	33	21	19	-5,54
FRANCIA	27	18	15	16	17	-5,97
GRECIA	2	66	23	24	16	30,86
CHIPRE	3	2	9	50	15	22,74
MALTA	0	0	0	19	13	-
LITUANIA	9	0	14	0	13	4,06
LETONIA	33	50	18	14	11	-12,83
BÉLGICA	4	4	4	6	6	6,08
ESPAÑA	2	2	2	2	5	13,52
POLONIA	95	4	5	3	3	-35,56
LUXEMBURGO	15	13	1	5	2	-24,24
REPÚBLICA CHECA	6	51	5	0	0	-100,00
ESTONIA	0	0	0	0	0	0,00
HUNGRÍA	7	15	9	8	0	-100,00
PORTUGAL	0	0	0	0	0	0,00
ESLOVENIA	0	0	0	14	0	-
ESLOVAQUIA	43	100	4	0	0	-100,00
EU (28 países)	21	19	18	15	34	5,85

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat

Para concluir con esta sección, analizaremos la correlación existente entre la media armónica de la tasa de aceptación de solicitudes de asilo de cada uno de los países miembros de la UE junto con la media armónica de la tasa de solicitudes anuales recibidas por cada un millón de habitantes para cada país; todo ello, comprendido entre los años 2009 y 2017.

En primer lugar, el resultado del coeficiente de correlación entre las dos variables seleccionadas es de 0,00311111, es decir, es un valor numérico positivo y bastante próximo a cero. Esto significa, que existe una relación directa entre la tasa de aceptación y la tasa de solicitudes de asilo por habitante. Aunque al ser una cifra cercana a cero, sugiere que no existe relación recíproca entre ambas variables, a esto se le denomina incorrelación.

Otra de las ideas que proporciona este gráfico para el periodo 2009-2017, es las distintas actuaciones e implicaciones que tienen los países de la UE en materia de asilo.

Si comenzamos haciendo alusión al primero de los cuadrantes, podemos contemplar como Italia, Rumania, Reino Unido y Bulgaria se localizan por encima de la media de

la UE respecto a la tasa de aceptación, y por debajo de la media de la UE en tasa de solicitudes.

Italia, a partir del año 2011, se convirtió en un Estado de gran afluencia de refugiados. La mayor parte de estos solicitantes de asilo querían continuar su ruta en dirección a otros estados europeos ubicados al norte, como Austria y Alemania, los cuales han presionado a este país para que los refugiados se viesen incapaces de llegar a ellos (Funk, 2016). Si nos fijamos en el gráfico, ambos son países con una tasa de solicitud superior a la media de la UE.

Ante este escenario, Italia no se mostró opuesta a irrumpir esa continuación del viaje. El resultado de esta acción, fue el incumplimiento sistemático del Reglamento de Dublín por parte de Italia, ante su obligación de recoger las huellas dactilares y censarlos en la base de datos EURODAC; por consiguiente, Italia estaba renunciado a reconocer su responsabilidad sobre ellos (Enriquez, 2015).

Uno de los motivos que explica la elevada tasa de aceptación de Bulgaria, puede deberse, a que en 2013 recibió 5,65 millones de euros de los fondos de emergencia de la UE para aliviar la tramitación de asilo. Sin embargo, la escasa cifra de solicitudes se puede deber a que ha continuado implantando medidas para frenar la entrada de personas de manera irregular, optando por ejemplo, por cerrar la frontera terrestre con Turquía (Villalobos, 2017).

Respecto al segundo cuadrante, a parte de Alemania, encontramos Estados como Austria, Países Bajos y Finlandia, los cuales se encuentran por encima de la media de la UE, tanto en tasa de solicitudes como en tasa de aceptación.

Este cuadrante nos muestra la enorme solidaridad que tienen estos cuatro países, pese a la gran carga que soportan de solicitudes.

En el tercer cuadrante se ubican países tales como: Dinamarca, Grecia, Bélgica, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Malta y Suecia. La característica que reflejan estos Estados en dicho cuadrante, es que poseen una tasa de solicitudes superior a la media de la UE, pero inferior en cuanto a la tasa de aceptación.

Durante los últimos años, Grecia se ha convertido en uno de los países del Este con mayor flujo de refugiados (esto se puede ver en el gráfico 1, mediante la tasa de solicitudes), en un momento en el que es incapaz de atenderlos, debido a que es un Estado con múltiples restricciones financieras (Enriquez, 2015).

De modo que ha desarrollado un papel similar a Italia, en cuanto al incumplimiento de Dublín III, puesto que no ha cumplido con su deber de control y registro fronterizo. Además, ha establecido campamentos para refugiados, para así bloquear a los solicitantes de asilo (Mesa, 2016).

Por tanto, Italia y Grecia, son dos de los países que han incumplido el Reglamento de Dublín “en negativo” (Eisendecker, 2017).

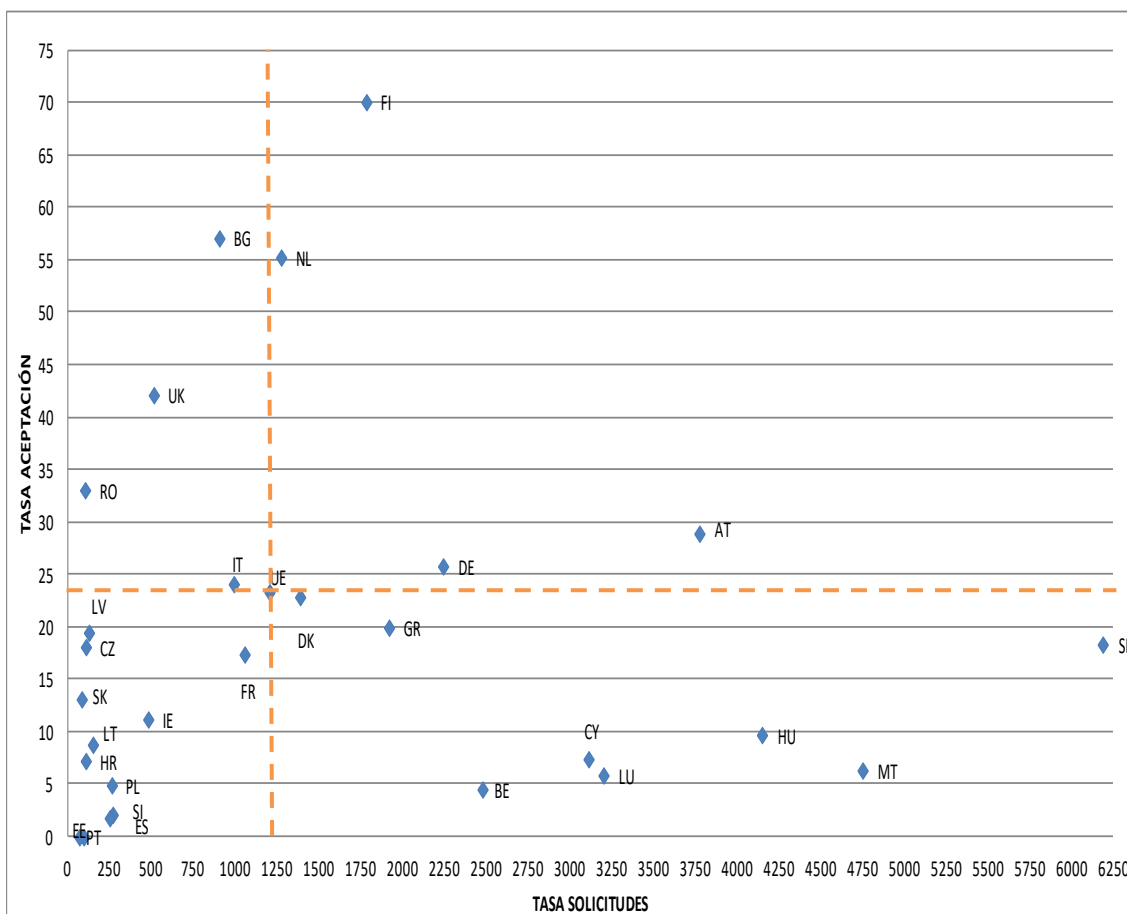
La escasa tasa de aceptación de Hungría se puede deber a que en el año 2011, dicho país deportó hacia Serbia a 450 solicitantes de asilo aproximadamente, de los cuales aun no habían tenido la oportunidad de que sus solicitudes fuesen revisadas (ACNUR, 2012). También, está instaurando más restricciones como la construcción de vallas fronterizas, modificaciones del Código Penal o ejecutando “las devoluciones en caliente” (Galparsoro García, 2016). Igualmente, en 2015 Hungría comunicó la suspensión de manera unilateral de Dublín III, como motivo de la protección del interés nacional. Finalmente, el gobierno Húngaro se retractó de esta decisión, debido a la presión ejercida por Alemania y Austria junto con la Comisión Europea (Mesa, 2016).

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Con respecto al último y cuarto cuadrante, en él se hallan Estados como Francia, Letonia, República Checa, Eslovaquia, Irlanda, Lituania, Croacia, Polonia, Eslovenia, España, Portugal y Estonia. Estos países mencionados, reflejan menor tasa de solicitudes y escasa tasa de aceptación en comparación a la media de la UE. Este cuadrante nos refleja una situación totalmente opuesta al segundo cuadrante, puesto que son países que no tienden a aceptar las pocas solicitudes que reciben, es decir, son los países menos generosos y menos atractivos.

Finalmente, a través de este gráfico, de nuevo podemos demostrar la gran incorrelación positiva existente entre las dos variables de estudio, debido a que la mayor parte de los países se concentran en torno al segundo y cuarto cuadrante.

Gráfico 1. Correlación entre la tasa de aceptación y la tasa de solicitudes de asilo por habitante.



NOTA: Alemania (DE), Austria (AT), Bélgica (BE), Bulgaria (BG), Chipre (CY), Croacia (HR), Dinamarca (DK), Eslovaquia (SK), Eslovenia (SI), España (ES), Estonia (EE), Finlandia (FI), Francia (FR), Grecia (GR), Hungría (HU), Irlanda (IE), Italia (IT), Letonia (LV), Lituania (LT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Bajos (NL), Polonia (PL), Portugal (PT), Reino Unido (UK), República Checa (CZ), Rumania (RO), Suecia (SE), Unión Europea (28 países) (UE).

3) ANÁLISIS DE LOS FACTORES INFLUYENTES EN LA ATRACCIÓN DE ASILO PARA ALEMANIA.

Con este apartado, tenemos como propósito averiguar los motivos que hacen que un país tenga un mayor o menor atractivo que otro, por parte de la elección de los refugiados. Estas razones de elección, vienen explicadas a través de los factores de atracción estructural y de los factores políticos (Thielemann, 2004).

3.1) FACTORES ESTRUCTURALES.

La atracción estructural del país hace alusión a una serie de factores que el solicitante valora cuando decide a que país quiere ir. Entre ellos, se encuentra la ubicación geográfica, esto es, cuanto más próximo se encuentre el país de origen del solicitante al país de acogida, mayor será el atractivo que éste posee. También, tienen en cuenta los vínculos lingüísticos, los lazos familiares e históricos, el cual este último da lugar a la creación de comunidades de refugiados, las cuales ayudan a los recién llegados a cubrir necesidades en términos de vivienda, empleo u otros recursos que les permiten integrarse. Por tanto, esto implica un aumento de las redes migratorias que a su vez supone, un impulso de las oleadas migratorias en un tiempo venidero (Thielemann, 2018)

Todo esto implica, que en los países de acogida se produzca una reproducción parcial de la comunidad de origen, denominado a esto “migración en cadena” (Castles, 2006).

Asimismo, la situación económica que presenta la nación o la existencia de ayudas sociales, también es de gran interés para estos. En relación a elementos de atracción estructural, podemos hacer alusión a la Teoría de la migración económica neoclásica. Ésta señala que los solicitantes de asilo se dirigirán hacia aquella nación donde el exiliado pueda aumentar al máximo su utilidad personal, esto es, pueda gozar de un mayor nivel de ingresos y de un menor riesgo. Esto nos indica, que tanto las disparidades en la riqueza como las desigualdades en términos de empleo, son ambos elementos determinantes de atracción, ya que los individuos intentan sustituir los bajos salarios por mayores salarios (Thielemann, 2004).

Mediante la presente tabla 4, se examina cual ha sido el atractivo, especialmente de Alemania, durante el periodo de tiempo 1985-2000, en lo referido a ciertos factores estructurales seleccionados. Asimismo, en dicha tabla, se exhibe una muestra pequeña de parte de los países Europeos, debido a la ausencia de datos. Además, en lo que se refiere a su interpretación, se hará con una exhaustiva cautela, puesto que hablaremos de asociación, ya que correlación no es causalidad.

A partir de los datos contenidos en la tabla, se observa que en consideración a la carga de asilo que soportan dichos países por cada mil habitantes para el periodo seleccionado, destaca principalmente Suecia con un promedio de 2,6 puntos, seguido de Alemania con un promedio de 2 puntos. Este escenario es completamente opuesto para países, tales como España o Portugal, cuya carga relativa de asilo ha sido nula.

Seguidamente, centramos la atención en los factores estructurales económicos como el desempleo, fundamentalmente el mayor ratio es exhibido por parte de España con un promedio de 19,5 puntos. Sin embargo, en referencia a Alemania, éste cuenta con un promedio de desempleo inferior, en torno a 7,9 puntos; así pues, nuestro país de estudio se halla en una situación intermedia entre los países presentes en dicha tabla, ya que existen otros Estados con un menor ratio de desempleo, como Austria o Luxemburgo.

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

El coeficiente de correlación para dicho factor estructural, nos muestra una asociación negativa que nos sugiere que cuanto mayor sea el número de parados existentes en dicho estado, menor va a ser la carga de asilo que soporten; en nuestro caso, los países con mayores niveles de paro son España y Reino Unido.

En cuanto al factor estructural geográfico, es indudablemente Grecia el país de menor distancia (promedio de 2.929 kilómetros) con respecto a los países de origen de los exiliados. En este caso, Alemania se ubica a una mayor distancia de dichos países, con un promedio de 3.360 kilómetros; y en relación a los estados más distantes, se localiza a España con un promedio de 4.461 kilómetros.

A través del coeficiente de correlación, se establece que coexiste una asociación negativa entre la distancia del país origen y anfitrión con la carga de asilo; por lo que sugiere, que cuanto mayor sea la distancia entre estos países, menor será la probabilidad de que éste sea solicitado.

Mediante esta sección, podemos indicar que los factores estructurales están fuera del alcance de los responsables de las políticas de refugiados (Thielemann, 2018).

Tabla 4. Determinantes de la carga relativa de asilo (promedios 1985-2000)

TABLA 4				
DETERMINANTES DE LA CARGA RELATIVA DE ASILO (promedios 1985-2000)				
PAÍS	CARGA RELATIVA DE ASILO	FACTORES ESTRUCTURALES		FACTORES POLÍTICOS
		RATIO DE DESEMPLEO	DISTANCIA	ÍNDICE DE DISUASIÓN
ALEMANIA	2	7,9	3.360	4,5
AUSTRIA	1,7	6	3.166	3
BELGICA	1,6	12,1	3.805	0,9
DINAMARCA	1,8	9	3.502	1,5
ESPAÑA	0,2	19,5	4.461	2,2
FINLANDIA	0,3	9,4	3.612	0,8
FRANCIA	0,6	10,6	3.918	2,5
GRAN BRETAÑA	0,5	7,9	4.043	0,8
GRECIA	0,3	8,1	2.929	2,8
IRLANDA	0,5	14,4	4.355	1,5
ITALIA	0,2	11,2	3.409	2,5
LUXEMBURGO	0,9	2,2	3.718	1,6
PAÍSES BAJOS	1,7	7	3.783	1,8
PORTUGAL	0	5,9	4.886	2,9
SUECIA	2,6	4,5	3.473	0,8
COEFICIENTE DE CORRELACIÓN	1	-0,52	-0,37	0,21

FUENTE: Thielemann, 2004.

3.2) FACTORES POLÍTICOS.

Los factores políticos indican las distintas políticas que poseen los países anfitriones. Se espera que cuanto menos limitadas sean las políticas de la nación, mayor prestigio éste posera hacia los territorios en desarrollo y por consiguiente, será más atrayente (Thielemann, 2018).

Los factores políticos hacen referencia a las políticas de control de acceso, políticas de reconocimiento de protección subsidiaria y políticas de integración; todas éstas, serán examinadas en relación a Alemania.

Hay que mencionar que el conflicto armado de Siria, ha revelado imperfectas políticas de control fronterizo, migración y asilo de la UE (Mesa, 2016).

En relación a las políticas de control de acceso, Alemania firma en 1992, el acuerdo de Maastricht, el cual implicaba una colaboración en temas de justicia e interior (Mesa, 2016).

Alemania desde 1985 se convierte en integrante del Área Schengen, aunque no es hasta 1995, cuando dicho área entra en vigor. El Área Schengen se define como *“un espacio sin fronteras internas, un espacio en el que ciudadanos de la UE, muchos ciudadanos de otros países, empresarios y turistas pueden circular libremente sin estar sujetos a controles fronterizos”* (Comisión Europea, 2019).

Este área implicaba el establecimiento de una política común de visados, asistencia judicial o la eliminación de todos aquellos impedimentos en la circulación de los controles fronterizos, entre otros (Casares, 2018). Además, la aprobación de este acuerdo, hizo posible que las políticas de inmigración dejaran de ser propias de los Estados y se convirtieran en política común (Enríquez, 2011).

En 2015, Alemania sufría una descontrolada acogida de refugiados, lo cual supuso una situación inadmisibles. Esto derivó, en que a finales de año, el gobierno optase por aplicar el Artículo 23¹, el cual implicaba volver a los controles de sus fronteras internas de manera temporal, ya que consideraban que la recepción de exiliados estaba alterando el orden público y la seguridad interna. Esta idea fue sustentada en parte por los ataques terroristas (como el sufrido en Francia en 2015) o las agresiones sexuales en Colonia. Así, se lo comunicó Alemania a la Comisión Europea (CE), la cual lo permitía durante un plazo no superior a 30 días o mientras se mantuviese la existencia de dicha amenaza. En los últimos años, ciertos Estados de este área, también implantaron controles fronterizos intra-Schengen, uno de ellos fue Alemania en 2015, la cual lo instauró con el país vecino Austria; y en 2017, ésta le comunicó a la CE su intención de mantener esos controles fronterizos hasta 2018 (Popa, 2016).

Ante estas situaciones, Bruselas ha intentado mantener la existencia de este área, puesto que es primordial para el proceso de integración (Casares, 2018).

Por último, existe una clara diferencia entre el Acuerdo Schengen, ya que establece varias regulaciones comunes relativas al establecimiento de un área sin fronteras internas, y el Reglamento de Dublín, el cual posee un contenido más restringido (Eisendecker, 2017)

Alemania, también ha sido miembro firmante del Tratado de Ámsterdam (1999), en el cual uno de sus propósitos, era regular los controles fronterizos internos y externos de forma más igualitaria; esto surge ante la necesidad de acabar con dichos controles. Por consiguiente, este tratado supuso la incorporación al marco jurídico de la UE la participación de Schengen, y que la política de visados se convirtiese en competencia comunitaria (Mesa, 2016).

Posteriormente, el Programa de Tampere (1999-2004), de La Haya (2005-2009) y de Estocolmo (2010-2014), buscaban un equilibrio con respecto a los controles fronterizos y los procedimientos de solicitud, tramitación y concesión de asilo mediante el Frontex (Agencia Europea para la cooperación en la gestión de fronteras) creada en 2004 y reforzada en 2011 (Mesa, 2016).

¹ Reglamento (CE) N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Figura 1. Estados con controles fronterizos internos temporales (2015).



Fuente: Comisión Europea.

Desde otro punto de vista, en Alemania, existen cuatro tipos de protección como son: derecho de asilo, protección a los refugiados, protección subsidiaria y prohibición nacional de expulsión (Gobierno de Berlín, 2019).

Respecto a la protección subsidiaria, es una política especulada como un régimen añadido al régimen de protección de refugiados, fijado en el Convenio de 1951. Esto es debido, a que ofrece protección internacional a todas aquellas personas que son nacionales de otro país o no poseen la nacionalidad legal, y cuya causa no se encuentre formulada en el Convenio de 1951, es decir, no posee los requerimientos exigidos para ser considerado como refugiado (Ponte Iglesias, 2002).

Por tanto, la protección internacional garantiza entre otras cosas: *“la protección contra la devolución y la expulsión, permisos de residencia válidos durante al menos un año y renovables hasta el momento en que ya no se necesite la protección, acceso al empleo en las mismas condiciones que los nacionales, acceso a la educación, atención médica y psicológica, libertad de movimiento en el Estado miembro”* (Casares, 2018).

En Alemania, esta protección se otorga a los solicitantes de asilo que estén amenazados por pena de muerte o tortura, entre otros, y a la población civil, si ésta se ve afectada por conflictos armados (Gobierno de Berlín, 2019). A esta protección, está sujeta la familia acompañante desde el año 2018, y están excluidos todos aquellos individuos que entre otros, hayan actuado contra la seguridad humana o contra los principios de la ONU. Si bien, la protección internacional puede finalizar por varios motivos, como que en el país de origen del individuo las causas que le motivaron a huir, desaparezcan (Ponte Iglesias, 2002).

Si la protección subsidiaria es aprobada por la Oficina Federal, entonces la Oficina de Extranjería, tramitará el permiso de residencia por un año; aunque, se puede ampliar por dos años si sigue existiendo el motivo que produjo el derecho a protección. Con esta protección, el individuo tiene acceso ilimitado al mercado de trabajo, al igual que para los que tienen el estatus de refugiados. Después de cinco años, el permiso de

residencia puede transformarse en un permiso de permanencia ilimitada bajo ciertas condiciones (Gobierno de Berlín, 2019).

Esta medida de protección, se ha visto reforzada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual respalda a los refugiados y a los solicitantes de asilo frente a las decisiones de expulsión que violen los derechos humanos (Gil, 2016).

Por último, están las políticas de integración alemana, las cuales no alcanzaron relevancia hasta los años 90 (Llorent Bedmar; Terrón Caro, 2013).

Alemania, es uno de los Estados que percibe la integración como una exigencia legal que permite a los recién llegados, y en concreto, a aquellos que tengan un escaso conocimiento del lenguaje o quienes soliciten la residencia permanente, renovación u obtención de nacionalidad, integrarse socialmente en el país de acogida y tener un acceso equitativo en las áreas económicas, políticas, cívicas o sociales. Esto será posible, siempre y cuando superen con éxito el programa de integración, ya que en caso contrario pueden recibir una sanción económica o ser expulsados del Estado (Carrera, 2006).

A partir del año 2000, en Alemania comenzó a existir leyes contra la discriminación racial, siendo el Código Penal quien condenaba dicha discriminación, y además, quedaba prohibido por la constitución (Alonso, 2004).

En 2005, entra en vigor la nueva Ley de Extranjería, la cual creó un área de asesoramiento para ofrecer apoyo individualizado a quien lo solicitase, especialmente, centrada para los adultos. Años más tarde, en 2007, Alemania creó un Plan Nacional de Integración, con 400 medidas concretas que tienen como objetivo conseguir una integración conveniente, implicando para ello a las asociaciones u organizaciones. Además, el Plan Nacional está integrado por cuatro áreas: aprendizaje y dominio del idioma alemán durante seis meses, formación y orientación laboral, integración social mediante cursos cívicos que le permitirá habituarse a las normas, valores o costumbres culturales, y educación; todas ellas, suponen un gran desafío para el refugiado. También, la Oficina Federal de Migración y Refugio, se encarga de proponer proyectos dirigidos a las mujeres, puesto que son una pieza importante en la unidad familiar. Todo en su conjunto, se puede ver favorecido por la colaboración del Ministerio Federal del Interior, el cual costea los programas de integración (Llorent Bedmar; Terrón Caro, 2013).

Sin embargo, la política pública de integración alemana es opuesta a uno de los once Principios Básicos Comunes sobre la Integración de Inmigrantes (PCB), adquiridos por el Consejo de Justicia y Asuntos Interiores Europeos en 2004. Esto se debe a que la política pública considera la integración como una obligación única del inmigrante y en cambio, también es una labor propia de los residentes del estado. Para finalizar, lo que verdaderamente buscaba Alemania con esta política, era que el individuo fuese autosuficiente en su vida rutinaria (Carrera, 2006).

Si de nuevo se hace referencia a la tabla 4, y en concreto a los factores políticos, el país con mayor aplicación de políticas disuasorias es Alemania con un promedio de 4,5 puntos; por el contrario, se hallan países como Finlandia, Gran Bretaña o Suecia que contienen un índice disuasorio menor, en torno a un promedio de 0,8 puntos. Igualmente, se da una asociación positiva y baja entre la aplicación de políticas disuasorias y la carga de asilo que soportan los países anfitriones.

Esto nos invita a pensar que las políticas restrictivas que se han aplicado en los países receptores no han alcanzado las estrategias para las cuales estaban diseñadas, e incluso, han podido dar lugar a consecuencias imprevistas (Thielemann, 2004).

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Finalmente, lo que la tabla verdaderamente sugiere en todo su conjunto, es que aquellos países que son relativamente prósperos son los que perciben un mayor número de solicitudes de asilo. También, tanto los motivos en términos estructurales como políticos hacen que los distintos países, estén sujetos a mayor o menor lastre de solicitudes de asilo; aunque, los factores estructurales frente a los políticos tienen mayor capacidad para explicar la distribución de la carga de asilo de estos países Occidentales durante el periodo 1985-2000 (Thieleman, 2004).

4) LA POLITICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA ANTES Y DESPUES DE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS EN EUROPA.

La afluencia de refugiados en Europa se remonta desde el año 1939, con el periodo de postguerra, y desde entonces, ya se han originado flujos de refugiados (Ponte Iglesias, 2002). Exactamente, en Alemania, el Pacto de Munich de 1939, ocasionó la llegada de mil nuevos refugiados al país (Dean, 1939).

Esta oleada, desencadenó la adopción de la Convención de Ginebra de 1951, la cual no entró en vigor hasta 1954, y el desarrollo de nuevas instituciones, mediante lo cual se pretendía cubrir las necesidades de servicio y protección de refugiados; entre estas, destaca la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) (Ponte Iglesias, 2002).

No es hasta el año 1970, cuando Europa vuelve a ser el foco central en cuanto a las llegadas de refugiados, debido a los conflictos internos de África, Asia, América Latina y el Cercano Oriente. De tal manera, que en 1983 había en Europa en torno a 70.000 solicitudes de asilo y en 1989 se registraron más de 200.000 solicitudes (Ponte Iglesias, 2002).

Concretamente, la represión existente en Pakistán, generó un gran aumento de solicitudes de asilo por toda Europa, por parte de políticos pertenecientes al régimen anterior o de aquellas personas que criticaban la Ley Marcial. Especialmente, fue en 1977 cuando la Republica Federal de Alemania, obtuvo la mayor carga de asilo, llegando a recibir 5.000 solicitudes anuales. Sin embargo, la afluencia de solicitudes se incrementó progresivamente hasta 1980, alcanzando las 6.824 solicitudes de asilo. A partir de entonces, la reacción de Alemania Occidental fue introducir nuevas restricciones para frenar este flujo. Por tanto, esta información da una concepción de Alemania Occidental, como un país donde era relativamente sencillo de entrar (Zolberg, 1992).

Con la caída del Muro de Berlín en 1989, el sistema internacional de protección de refugiados de la Europa Occidental, se vio sometida a una fuerte presión; pues, existía la posibilidad de que se produjesen llegadas incontroladas de refugiados, ya que dicho muro detenía la afluencia de Este a Oeste (ACNUR, 2000).

En 1990, 11 países firman el Convenio de Dublín, entre ellos, Alemania. Éste es un sistema que se encarga de fijar qué Estado se encargaría de la revisión de las solicitudes de asilo, las cuales debían de ser presentadas en los Estados de las Comunidades Europeas. Además, este Convenio tiene vinculación con el Convenio de 1951, puesto que se fija el compromiso de los Estados con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, y también, verifica el término de refugiado y solicitante de asilo, que en el espacio comunitario se basará en una protección territorial hacia las personas que cumplan con las condiciones requeridas por la Convención de Ginebra para obtener el estatuto de refugiado (Escobar Hernández, 1993).

Uno de los objetivos que tenía este Convenio junto con la creación del Área Schengen, era acabar con las solicitudes múltiples. Además, de que también se quería evitar que una persona solicitase asilo en el Estado de preferencia (denominado *asylum shopping*) o que se hallase en Europa sin que ningún país se encargase de revisar su solicitud (denominado *orbiting*) (Corella, 2016).

Años más tarde, en 1992 con la postguerra fría, el sistema internacional de protección de los refugiados en Europa se vio sometido a una mayor presión, a causa de una

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

entrada masiva en Alemania; concretamente, recibió 438 millones de solicitudes de asilo por parte de países no Europeos. Esto fue debido a los conflictos en África Central y Occidental, a la guerra de la antigua Yugoslavia, y a los enfrentamientos entre los turcos y los kurdos al sureste de Turquía. Todos los solicitantes de asilo llegados a Alemania, disfrutarían del derecho a un salario mínimo y a una vivienda. Por consiguiente, esto condujo a una gran presión sobre los gobiernos locales, los cuales eran los encargados de proporcionar dichos servicios (Von Stritzky, 2009). Con la presente tabla 5, se puede corroborar como el año 1992, se convirtió en el punto más álgido de solicitudes de asilo para Alemania.

En 1993, este escenario generó la existencia de visados, la creación de listas de “terceros países seguros”, una aplicación más restrictiva de la Convención de 1951 en relación al Estatuto de los refugiados y al Protocolo de 1967 con el objetivo de eliminar ciertas categorías de solicitantes del ámbito de la definición de refugiado. También, se establecieron restricciones hacia los refugiados ya establecidos en el país en relación a los derechos económicos y sociales, los cuales suponían un enorme atractivo (Ponte Iglesias, 2002). En consecuencia, la adopción de estas medidas generaron: por un lado, una fuerte caída de las solicitudes de asilo (como se puede apreciar en la tabla 5) y por otro lado, el surgimiento de la extrema derecha radical con actitudes racistas, pues querían restringir el derecho de asilo político (Von Stritzky, 2009).

A partir de 1993, era prácticamente imposible que un individuo obtuviera asilo en Alemania, sí procedía de un país considerado como “seguro” (Von Stritzky, 2009). Este concepto, se puede visualizar en la tabla 5, pues las solicitudes de asilo a partir de dicha fecha se han visto reducidas notablemente.

Un año después (1994), Alemania continuó recibiendo solicitudes de asilo, más concretamente percibió 127 solicitudes, de las cuales la mayoría eran provenientes de la antigua Yugoslavia. Ante esto, Alemania planteo repartir dichas solicitantes de asilo en función del tamaño del país, la población y el PIB, pero esta idea fue declinada fundamentalmente por Estados como Francia y Reino Unido (Villalobos, 2017).

Desde 1995 hasta 1999, la tabla permite ver como Alemania ha experimentado una caída progresiva en el número de solicitudes de asilo, llegando únicamente a recibir 96 solicitudes en el año 1999; por lo tanto, sus solicitudes para dicho año se han visto alrededor de cuatro veces reducidas en comparación a 1992.

Si se efectúa una comparativa de Alemania con el resto de los países de la UE presentes en la tabla, podemos afirmar que ésta ha sido uno de los Estados que más solicitudes de asilo ha recibido durante todo el periodo de tiempo de estudio. Sin embargo, un caso contrario, sería indudablemente Finlandia, pues las solicitudes que percibe son bastantes reducidas e insignificativas en relación al peso total que soporta la UE.

Tabla 5: Solicitudes de asilo en países de la UE.

TABLA 5											
SOLICITUDES DE ASILO EN PAISES DE LA UE (expresado en miles de personas)											
PAÍS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ALEMANIA	121	193	256	438	323	127	128	116	104	99	95
ESPAÑA	4	9	8	12	13	12	6	5	5	7	8
FRANCIA	61	55	47	29	28	26	20	17	21	22	30
FINLANDIA	0	3	2	4	2	1	1	1	1	1	3
SUECIA	30	29	27	84	38	19	9	6	10	13	12
REINO UNIDO	17	38	73	32	29	33	44	30	33	46	70
UE (6 países)	292	397	511	672	517	300	264	227	241	289	342
FUENTE: Godoy, 2002											

Una nueva intervención de Alemania, no vuelve a surgir hasta el año 2008, cuando la CE tuvo la intención de reformar Dublín II, en el cual se proponía la suspensión de éste cuando un Estado se encontrase exhibido ante la llegada masiva de solicitudes de asilo. No obstante, la falta de apoyo político por parte de países como Alemania, impidieron la aprobación (Urquidí, 2014).

En 2015, Alemania se convirtió en un país bastante atractivo tras difundirse la idea de que dicho país había dictaminado que no devolvería a los solicitantes de asilo a través del país por el que hubieran accedido a la UE; esto supone la no aplicación de Dublín (Enriquez, 2015).

De igual modo, en Agosto de este año, Alemania efectuó una apertura temporal de fronteras ante la presión pública por la concentración existente de refugiados en Hungría y Austria; Alemania, justificó este hecho como una razón de solidaridad europea. Esto supuso un incremento notable en la llegada de refugiados, los cuales atravesaron varios países de la UE sin registrarse en ellos. Por tanto, esto también implicó la suspensión unilateral de Dublín III (Mesa, 2016).

El incumplimiento de Dublín, se volvió a repetir en Septiembre de 2015, tras la conmoción pública que generó un niño Sirio fallecido en las costas turcas. Ante esto, Alemania permitió la llegada masiva de trenes de refugiados procedentes de Hungría. Esto indicó, que Alemania estaba acogiendo a más refugiados de los que le correspondían de acuerdo a un justo reparto europeo. Por ello, pidió a otros Estados que también asumieran su responsabilidad en torno a una respuesta común; e igualmente, quiso reformar las normas europeas de reasentamiento de refugiados, adoptando para ello, un nuevo sistema de cuotas obligatorias (Mesa, 2016).

Esta actitud que tuvo Alemania, dejó entrever su liderazgo ético y a su vez, apareció la percepción de la falta de control en Europa que condujo a formar parte del problema, debido a que las iniciativas unilaterales de Alemania estaban provocando malas relaciones internas y externas (Dimitriadí, 2016).

Es por ello, que esta postura caritativa de Alemania ante los refugiados se ve restringida el 13 de septiembre de 2015, cuando decide restablecer los controles fronterizos con Austria (Mesa, 2016). Esta iniciativa pudo darse, debido a que la integración de esos refugiados planteaba problemas a Alemania; además, de las protestas que protagonizó la extrema derecha y la crisis política del gobierno de Merkel (Knodt, 2017).

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

A esto se suma, que en Octubre de ese año, declara como “país seguro” a los países balcánicos para así poder expulsar a los solicitantes de asilo, y en Noviembre, Alemania vuelve a restablecer Dublín III e interrumpe la reunificación familiar de los solicitantes de asilo (Mesa, 2016).

Asimismo, en Septiembre de 2015, el Consejo decidió anular de manera temporal el Sistema de Dublín III hasta Septiembre de 2017, para aplicar un programa de reubicación (Campillo, 2017).

Dublín III, fue una nueva versión que surgió en 2013, y cuyo criterio más relevante para determinar qué Estado debe de revisar la solicitud de asilo, fue que se encargaría aquel Estado donde el exiliado buscó asilo o el primer país de la UE al que llegó por primera vez. Igualmente, éste incorporó mejoras como en relación a la reagrupación familiar, debido a que se consideraba que Dublín II no había funcionado adecuadamente o por ejemplo, incluyendo cuotas para que cada país acogiera a un determinado número de refugiadas según su capacidad (Stavropoulou, 2016).

Por lo tanto, Dublín III implicó, que Italia y Grecia fuesen dos estados de la UE con grandes cargas en cuanto a la revisión de solicitudes de asilo, debido a su ubicación geográfica; por ello, son considerados como “Estados de primera línea” (Eisendecker, 2017). Esta idea, tiene base legal en el artículo 78.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (Campillo, 2017).

Por ejemplo, otro motivo diferente por los que Grecia ha contado con una gran afluencia en llegadas de refugiados, es debido a que estos deseaban llegar a Suecia, Alemania u a otros países del norte por medio de la “ruta de los Balcanes” y para ello, a su vez, se veían obligados a cruzar la valla fronteriza Hungría – Serbia de 175 kilómetros u otras que también, se encontraban en construcción. Si aplicamos el Reglamento de Dublín III, como ya se ha comentado, el exiliado debería de quedarse en el país que le otorgue la UE, pero como es normal, el solicitante se crea deseos y planes de vida; de tal manera, que tiene preferencia hacia un determinado país (Stavropoulou, 2016).

A esta idea de reubicación, se suma la CE, requiriendo a los países de la UE que a parte de los 40.000 refugiados que ya se había aprobado reubicar en Julio, y los cuales procedían de los campos de refugiados de Líbano y Jordania; además, les pedía que reubicasen a 120.000 refugiados más procedentes de Grecia e Italia (Galparsoro García, 2016).

Esta última medida mencionada, es conocida como Plan Junker, el cual era un ambicioso proyecto de reubicación que tenía como meta ejecutarlo en un plazo de dos años mediante cuotas nacionales. A parte, Grecia e Italia, se comprometían a establecer los “hotspot” que son centros de recepción y registro de refugiados. Este plan, fue aprobado por mayoría cualificada y por petición de Alemania, a pesar, de que existían críticas hacia este plan, como que los refugiados se podrían negar a ser reubicados en un país al que no quieren ir (Mesa, 2016).

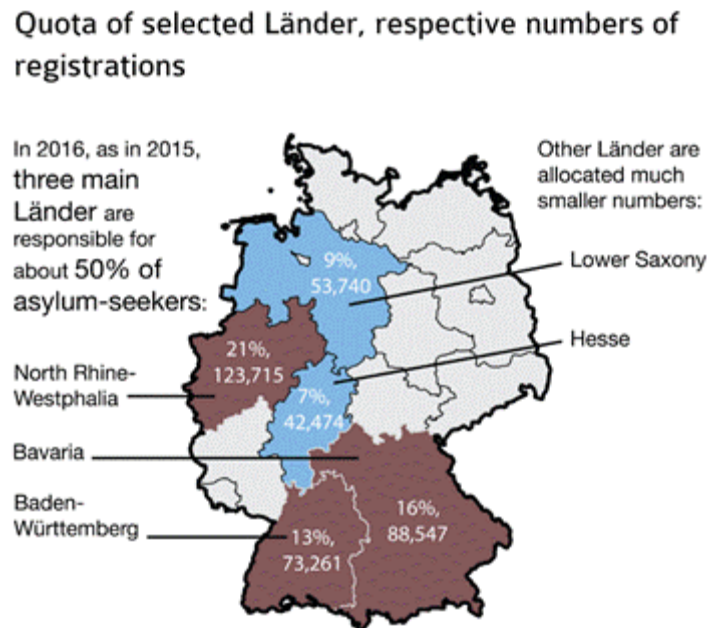
Por consiguiente, se recurrió a reubicar a aquellos solicitantes de asilo que hubiesen realizado la solicitud en Grecia o Italia, es decir, se repartió la responsabilidad de revisar las solicitudes de asilo, que en caso de regirnos por las normas de Dublín, deberían haberse revisado en Italia y Grecia (Eisendecker, 2017).

De tal modo que, la reubicación es una nueva medida surgida en Mayo de 2015 y que junto al reasentamiento (adoptado a partir del siglo XX), ambos han sido mecanismos que se han aplicado hacia los refugiados más vulnerables, ya que permiten hacer frente a determinadas necesidades de protección internacional. No obstante, la reubicación posee un carácter más temporal y excepcional, que pretendía afrontar la gran cifra de solicitudes de asilo que habían surgido con la actual crisis de los

refugiados. Además, es un mecanismo que centra su atención en los países más que en la situación por la que atraviesan los refugiados, y se considera que este mecanismo es contrario a la Convención de Ginebra (Campillo, 2017).

Además, de este plan de reubicación, en Alemania ya se utilizaba un sistema de cuotas para repartir a los refugiados y solicitantes de asilo entre los Estados alemanes, en función de los ingresos fiscales y el número de habitantes. A través de la Figura 2, se puede apreciar la distribución de los solicitantes de asilo en los diversos Estados alemanes (OIM, 2016). Este mapa, nos deja ver como la diferente experiencia histórica respecto a la inmigración en el Este y el Oeste, sigue causando en la actualidad reacciones distintas ante los refugiados (Enríquez, 2015).

Figura 2. Cuota en el país seleccionado y número de reubicados.



Fuente: Die Bundesregierung (2015).

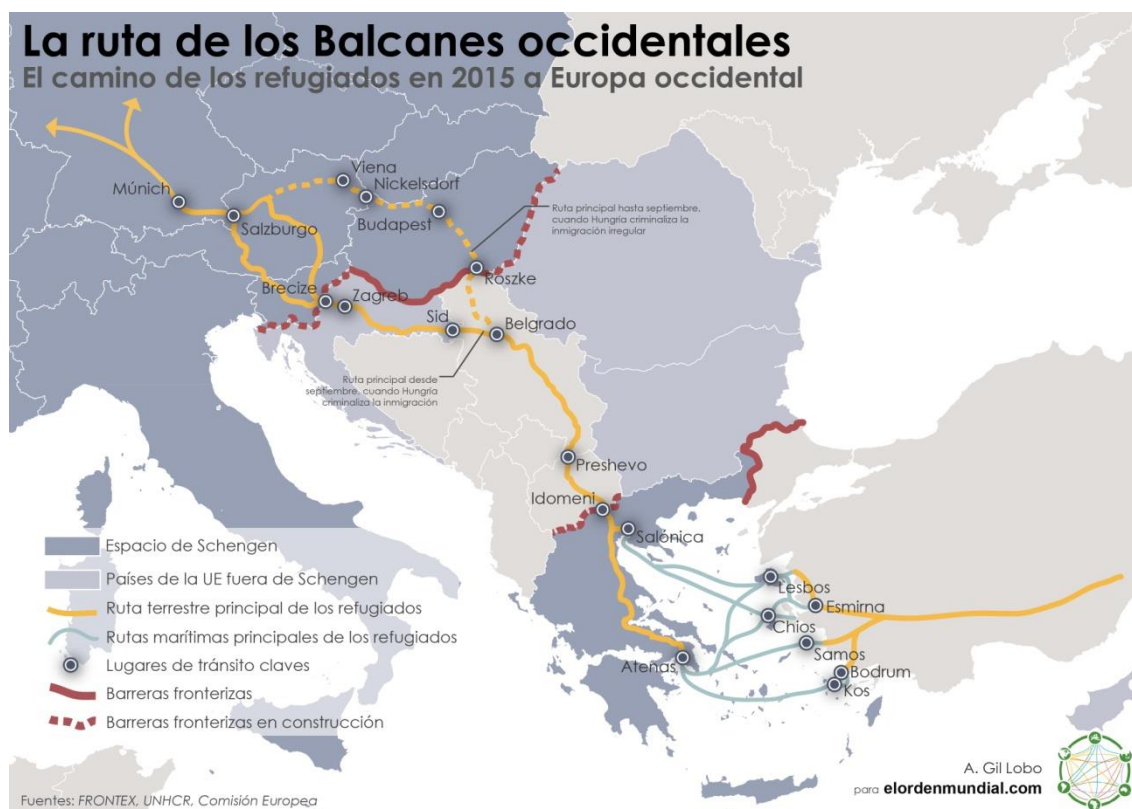
Posteriormente, en Febrero de 2016, se produjo un cambio en el control del Mar Egeo con el objetivo de controlar la migración irregular, ya que Turquía, Grecia y Alemania solicitaron patrullas fronterizas reforzadas con el apoyo de una flota de la organización del tratado del atlántico norte (OTAN) (Triandafyllidou y Mantanika, 2017).

También, fue un año donde el flujo irregular de refugiados a Alemania se vio reducido por el cierre de la “ruta de los Balcanes” y por el acuerdo que se estableció en Marzo entre la UE- Turquía. Con este último acuerdo, Turquía comienza a exhibirse como el nuevo guardián de las fronteras exteriores europeas (Dimitriadi, 2016).

Ya a finales de año, la UE acordó con Turquía que todos los que llegarían a Europa después de esta fecha, serían enviados a este país; lo cual, este acuerdo es un ejemplo de modelo de externalización. Como contraprestación, Turquía recibiría un programa de financiación (Triandafyllidou; Mantanika, 2017).

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Figura 3. Vallas fronterizas y “ruta de los Balcanes”.



Fuente: FRONTEX. ACNUR. Comisión Europea.

Si de nuevo nos remontamos al sistema de reubicación aprobado en 2015, con la presente tabla 6, se visualiza la reubicación realizada desde Grecia e Italia hasta la fecha de Mayo de 2017, en relación a los 24 países de la UE.

Los datos manifiestan como algunos Estados han ido acatando la reubicación casi en su totalidad como Malta (96,18%), otros de ellos únicamente han cumplido con una proporción inferior al compromiso marcado como Francia (17,27%) o incluso otros países, se ubican levemente por debajo de la media de la UE como Alemania, la cual únicamente ha cumplido con un 16,26%.

Estos resultados, hay que interpretarlos considerando los compromisos que se habían establecido inicialmente, pues Malta fue uno de los Estados con menor compromiso legal fijado, en torno a 131 refugiados y en cambio, Alemania fue uno de los Estados más participativos al fijar el objetivo de reubicar a 27.536 refugiados.

Por consiguiente, tanto Malta como Alemania son dos casos extremos en cuanto al compromiso legal fijado para la reubicación.

Inicialmente con este mecanismo, países como Alemania, Austria y Suecia junto con los Estados fronterizos, aparentaban dirigirse hacia una política migratoria más humanitaria. Aunque, otros Estados de la UE, especialmente la Europa del Este dirigida por Hungría, pidieron un planteamiento diferente basado en la idea de la Europa fortificada; mostrando así, una postura euroescéptica y de rechazo a la inmigración (Dimitriadis, 2016).

Es por ello, que también los datos reflejan como existen otros Estados que se han negado y han incumplido sus obligaciones de reubicación, tales como Hungría, República Checa, Polonia y Eslovaquia; los cuales forman el denominado Grupo de

Visegrado (Rotaeché, 2017). Esta decisión fue provocada por parte de Hungría, puesto que el primer Ministro Orbán, aseguró que el problema existente había sido generado: por una parte, por Alemania, a causa de su unilateral política de acogida, y por otra parte, por Grecia, la cual no cumplía con sus obligaciones de control y registro fronterizo (Mesa, 2016). A este pensamiento, en Octubre de 2016 se sumó la decisión de la población Húngara que ante un referéndum, el 98% se opuso a aplicar el sistema de cuotas de la UE (Campillo, 2017).

Ambas ideas, han propiciado el surgimiento de una nueva ruptura “Este-Oeste” (Mesa, 2016).

Para Alemania y para la CE, entre otros, esas razones eran un símbolo de insolidaridad, pues la gestión de los refugiados es tarea de todos, no sólo de Grecia o Italia (Mesa, 2016).

Es por ello, que en Junio de 2017, la CE decide abrir procedimientos de infracción al Grupo de Visegrado, salvo a Eslovaquia, a pesar de que también optó por la anulación de las cuotas de reubicación ante el TFUE, pero su solicitud de nulidad no tuvo éxito (Rotaeché, 2017).

Únicamente, quedaban fuera de la obligación de ejecutar este mecanismo: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca por su cláusula de excepción “opt-out” en el Espacio de libertad, seguridad y justicia (Rotaeché, 2017).

Sin embargo, los datos muestran como Irlanda, que a pesar de no tener un cumplimiento obligado, se expuso a reubicar a 600 personas y ha sido uno de los países con mayor compromiso, ya que ocupa la segunda posición en cuanto a los países con mayor cifra de reubicación ejecutada hasta tal fecha, con un 76,50%.

Para finalizar, la tabla 6, demuestra que a la hora de reubicar a los solicitantes de asilo, es visible la resistencia que muestran los miembros de la UE, puesto que se desentienden del problema y se resisten a aceptar cualquier mecanismo (Mesa, 2016). Aunque dicho mecanismo, favorecía a cada uno de los países con 6.000 euros por cada solicitante reubicado, e igualmente, Grecia e Italia recibían 500 euros para los costes de traslado (Arlettaz, 2015).

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS
REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

Tabla 6. Reubicación desde Italia y Grecia a 12 de Mayo de 2017.

TABLA 6			
REUBICACIÓN DESDE ITALIA Y GRECIA A 12 DE MAYO DE 2017			
PAÍS	TOTAL DE REUBICADOS REALMENTE	COMPRISO LEGAL PREVISTO	CARGA ASUMIDA (%)
MALTA	126	131	96,18
IRLANDA	459	600	76,50
FINLANDIA	1.443	2.078	69,44
LETONIA	308	481	64,03
LUXEMBURGO	277	557	49,73
PORTUGAL	1.302	2.951	44,12
LITUANIA	275	671	40,98
ESTONIA	122	329	37,08
ESLOVENIA	172	567	30,34
PAÍSES BAJOS	1.776	5.947	29,86
CHIPRE	73	320	22,81
FRANCIA	3.404	19.714	17,27
UE (24 países)	16.365	98.255	16,66
ALEMANIA	4.478	27.536	16,26
BÉLGICA	551	3.812	14,45
RUMANIA	568	4.180	13,59
ESPAÑA	886	9.323	9,50
CROACIA	49	968	5,06
BULGARIA	29	1.302	2,23
ESLOVAQUIA	16	902	1,77
SUECIA	39	3.766	1,04
REPÚBLICA CHECA	12	2.691	0,45
AUSTRIA		1.953	
HUNGRÍA		1.294	
POLONIA		6.182	
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea			

Tras el fin del plan reubicación en Septiembre de 2017, los Estados miembros de la UE, solamente habían admitido alrededor del 30% en relación a lo que se habían comprometido a reubicar en Septiembre de 2015; donde fue Malta, el único país de la UE que había cumplido con su deber, y Alemania, el país que más personas había reubicado en términos absolutos. Este resultado, suscita que los Estados de la UE no han sido responsables con dicho plan. Se puede también añadir a esto, que los Estados han asumido las solicitudes a un ritmo tardío, salvo excepciones o que no han brindado las suficientes plazas de acuerdo a sus compromisos (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2017).

Durante los últimos años, han seguido ocurriendo una serie de acontecimientos, entre ellos, podemos destacar lo ocurrido en el verano de 2018, cuando el Ministro de Interior Seehofer, anuncio el cierre unilateral de las fronteras, si la Canciller Merkel no

conseguía un acuerdo Europeo que le permitiese rechazar a los propios refugiados en la frontera del país (El Periódico, 2019).

La respuesta del Gobierno alemán, fue establecer un acuerdo de restricción migratoria que contenía 63 medidas, entre ellas sobresale: apresurar las expulsiones de quienes previamente ya se habían registrado en otros países de la UE, es decir, obliga al cumplimiento de Dublín III. También, otras de las medidas adoptadas, ha sido declarar a Afganistán como “país seguro” (El Periódico, 2018).

5) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA.

Tras haber realizado un análisis completo sobre la situación existente en Alemania en materia de refugiados, finalmente se ha podido llegar a una serie de resoluciones.

Con el presente trabajo, se ha observado una tendencia creciente en la evolución de las solicitudes de asilo, donde Alemania ha sido el principal país receptor en términos absolutos, especialmente para los años 2015 y 2017. Sin embargo, el escenario es totalmente opuesto en los Estados cuando las solicitudes anuales recibidas están expresadas por cada un millón de habitantes, pues para los años 2009, 2015 o 2017, Alemania no ocupa los primeros puestos como país más solicitado; y además, son los países de menor población los que están haciendo frente al mayor aumento de las tasas de solicitudes.

Otra de las ideas obtenidas, es que Alemania ha sido durante los años más próximos, como en el año 2017, uno de los países con gran generosidad en materia de asilo, situándose por encima del porcentaje de solicitudes aceptadas de la UE en dicho año.

En segundo lugar, un análisis profundo de la actuación de Alemania antes de la crisis de los refugiados, ha permitido conocer los antecedentes de ésta en materia de refugiados, dejándose ya ver tras la Segunda Guerra Mundial, como uno de los países de gran recepción. Hoy en día, la situación no se ha modificado, tanto en la forma de reacción que tiene el país como en el número de refugiados que desea llegar a él, debido especialmente a los factores estructurales y políticos que posee y ofrece este país, lo cual ha supuesto un cierto colapso en determinados territorios para llegar a él.

Además, se ha demostrado el fracaso que ha tenido el programa de reubicación propuesto en 2015, pues aparte de que no se ha cumplido, se ha verificado claramente la insolidaridad y la escasa implicación que tienen los distintos países al cumplir cuotas de asilo tan desiguales, haciendo que sea más dificultoso para la UE encontrar una solución útil a este problema.

Esto sugiere que no es un programa eficiente a largo plazo y que el criterio político se está imponiendo sobre el humanitario (Campillo, 2017). No obstante, como ya se ha demostrado en el último apartado, Alemania ha sido uno de los Estados más participativos de dicho sistema, lo cual ha permitido aliviar la presión que sufre Europa del Este y del Sur.

Por tanto, Alemania, ha sido uno de los países de la UE-28 que se ha alzado con un elevado protagonismo antes, durante y después de la crisis de refugiados; pero, también ha permitido contemplar su actuación tan cambiante y contradictoria que ha tenido siempre, pero fundamentalmente a partir del año 2015.

Estas actitudes adoptadas, pueden venir explicadas por diversos factores.

En un principio, se puede deber a que el apoyo de la población alemana a la política de Merkel y su popularidad en este ámbito, han ido disminuyendo de manera transcendental (Enríquez, 2015). Por ejemplo, esta reacción de la sociedad ha surgido mediante las diversas actitudes implantadas por Alemania como la derogación de Dublín, a través de la cual permitió una afluencia importante en su territorio de refugiados, pero posibilitando también el resurgimiento de movimientos xenófobos y racistas (Galparsoro García, 2016). Estos movimientos, se deben a los distintos acontecimientos sucedidos tanto en este país como en otros de la UE, como lo ocurrido recientemente en Junio de 2018 en una de las ciudades alemanas, cuando una joven fue asesinada por un refugiado iraquí (El País, 2018).

Por tanto, sus actuaciones han provocado una fuerte fractura política, pues el apoyo hacia los partidos de extrema derecha como Alternativa para Alemania (AfD) han

aumentado, y en cambio, el apoyo hacia su partido demócrata (CDU) ha disminuido. Esto sugiere, que es un Estado donde cada vez existe un mayor rechazo a los refugiados (Mesa, 2016).

Otro de los motivos que pueden justificar las acciones ejecutadas por la Canciller, es la posible fragmentación interna en su partido, ya que se ha visto sucesivas veces presionada por el Ministro de Interior, Seehofer, para que efectuase una política más restrictiva hacia el refugiado.

Este concepto es opuesto a los valores y a la imagen que deseaba Merkel que reflejase y ocupara Alemania. Por ejemplo, con la acogida masiva de refugiados en 2015, Merkel quería enseñar al mundo una Alemania solidaria, de la cual los alemanes tenían que estar orgullosos (Mesa, 2016).

Finalmente, ante el conjunto de resultados extraídos, no se puede asegurar con certeza que Alemania es uno de los países más restrictivos, ya que en la mayor parte de las ocasiones ha intervenido de manera positiva, haciendo todo lo posible por estas personas vulnerables. Es cierto, que las diferentes respuestas que ha tenido el Gobierno alemán, en ocasiones, han sido ineficaces para buscar una solución ante la llegada de refugiados o no han generado los resultados esperados.

Ante este escenario, es obvio que es necesario seguir trabajando en la política migratoria para al menos establecer elementos de convergencia entre los diferentes sistemas de asilo de los Estados de la UE (Campillo, 2017). Es por ello, que a continuación, se citará una serie de recomendaciones que podrían contrarrestar los problemas en los que se encuentra envuelta Europa.

En mi opinión, habría que comenzar buscando soluciones desde la base del problema, y personalmente, sopeso que es el Reglamento de Dublín, ya que cuando éste se aprobó, creo que no previno circunstancias como las originadas en el año 2011. Por ello, considero, que uno de los pilares fundamentales en materia de refugiados, debe de ser modificado urgentemente por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque una completa aplicación de éste, impide una integra implementación del Área Schengen (Funk, 2016), debido esencialmente al cierre de fronteras, el cual tiene como propósito la no recepción de refugiados.

En segundo lugar, el Reglamento de Dublín se ha incumplido de manera sistemática, no solo por parte de Alemania sino también por parte de otros Estados miembros como Italia y Grecia, pues son dos de los países más vulnerables al ser los más afectados por la crisis financiera del 2008 (Enriquez, 2015). Por ello, opino que sería conveniente la sustitución de Dublín III por el Reglamento de Dublín IV, donde uno de los objetivos fuese erradicar este problema de incumplimiento, y evitar que se siga sobrecargado desproporcionadamente a los países fronterizos.

Aunque, ya en el año 2016, la CE propuso renovar el Reglamento, dando lugar a Dublín IV, el cual implementaría más control, más retornos y más carga para los países fronterizos en términos de solicitudes de asilo (Instituto Europeo del Mediterráneo, 2017).

Pienso que la reforma que propone la CE, no responde a los principios de solidaridad de la UE y tampoco es una respuesta efectiva, pues estaría agravando aun más la situación en los países de primera línea, y con el presente trabajo, se ha demostrado el escenario irresistible que han vivido dichos países.

Una posible solución, sería que se produjesen cambios en el reparto de las responsabilidades. Esto significaría, que los refugiados pudiesen elegir libremente el país de destino, y a su vez, ese país se encargaría de examinar la solicitud de asilo,

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

pero manteniendo el criterio de que los países de primera llegada se encarguen de la recogida y comparación de huellas dactilares, para que al menos exista un registro de cuantos refugiados ingresan en la UE. Por tanto, esta medida implicaría la eliminación total de los flujos irregulares, ya que libremente se dirigirían hacia el país de preferencia. Asimismo, el trayecto de los refugiados podría verse facilitado, por ayudas por parte de la UE; por ejemplo, los fondos que tiene destinados la UE hacia Turquía como contraprestación, podrían ser utilizados para evitar las situaciones denigrantes a las que se exponen durante el viaje.

Desde el punto de vista de los Estados receptores, creo que estas decisiones no serían aceptadas en su totalidad, principalmente por parte de los países del norte, pues son los que más se verían afectados en cuanto al número de solicitudes que recibirían. Además, también creo que los Estados se opondrían a la eliminación de la financiación hacia Turquía dada la escasa solidaridad que estos poseen, pues tal vez, esto podría desembocar en el final del acuerdo entre ambos si Turquía no recibe nada a cambio; por consiguiente, implicaría un mayor flujo de refugiados hacia Europa.

En resumen, este trabajo ha permitido apreciar el escenario existente hasta la actualidad en la UE, pero sobre todo de la situación alemana; y también, se ha tenido el fin de concienciar y hacer reflexionar sobre: ¿Hasta dónde estamos dispuestos a seguir aceptando que sigan jugando con la vida humana?

6) BIBLIOGRAFÍA.

- ACNUR. Hungría como país de asilo. Observaciones sobre la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en Hungría, 24 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/4f9167db2.html>
- ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, 2000: cincuenta años de acción humanitaria*. Icaria Editorial, 2000. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=lang_es&id=YnM8gqYnk8UC&oi=fnd&pg=PA271&dq=crisis+de+refugiados+en+europa&ots=F_UBWlu5-D&sig=2l8DSnjRwZnx33llwGTgPGUfilQ#v=onepage&q=crisis%20de%20refugiados%20en%20europa&f=false
- Alonso, Miguel Pajaras. *Inmigración y políticas de integración social*. Laboratorio de Alternativas, 2004. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-LSNlvY.pdf
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2017. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/09/why-the-end-of-the-refugee-relocation-scheme-should-not-mean-the-end-to-relocation/>
- Arlettaz, Fernando. 2015. Cátedra Paz, Seguridad y Defensa: Observatorio PSyD. Universidad de Zaragoza. Disponible en: <http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/opina/la-reubicacion-de-solicitantes-de-proteccion-internacional-llegados-a-italia-y-grecia-en-las-recientes-decisiones-del-consejo-de-la-ue.html>
- Boza Martinez, D; Bruquetas Callejo, M. M.; Claro Quintans, I. La política de la UE en inmigración y asilo. La crisis de 2015. 2016. Disponible en: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/167482/167482.pdf>
- Campillo, Felipe Manchón. El reasentamiento y la reubicación de refugiados y su aplicación en la actual crisis humanitaria. *bie3: Boletín IEEE*, 2017, no 5, p. 717-732. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6057705>
- Carrera, Sergio. Programas de integración para inmigrantes: una perspectiva comparada en la Unión Europea. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 2006, no 20, p. 37-73. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/2910/2693>
- Casares, María Laura. El aumento de la seguridad fronteriza ante la crisis migratoria: amenaza al espacio Schengen. Repositorio Hipermedial UNR. 2018. Disponible en: <http://biblioteca.puntoedu.edu.ar/>
- Castles, Stephen. Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, 2006, p. 33-66. Disponible en: http://rimd.reduaz.mx/coleccion_desarrollo_migracion/repensando/Repensando_2factores.pdf
- Comisión Europea. 2019. Disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_es#schengen
- Corella, Ángeles Solanes. Entre Schengen y Dublín: reivindicar el asilo como un derecho en la Unión Europea. *Documentación social*, 2016, no 180, p. 149-166. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Angeles_Solanes-Corella/publication/312916619_ENTRE_SCHENGEN_Y_DUBLIN_REIVINDICAR_EL_ASILO_COMO_UN_DERECHO_EN_LA_UNION_EUROPEA/links/5889b54892851c06a1361df1/ENTRE-SCHENGEN-Y-DUBLIN-REIVINDICAR-EL-ASILO-COMO-UN-DERECHO-EN-LA-UNION-EUROPEA.pdf
- Dean, Vera Micheles. European power politics and the refugee problem. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 1939, vol. 203, no 1, p. 18-25. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271623920300103?journalCode=anna>

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

- Dimitriadi, Angeliki. Europa ante los refugiados. *AFKAR/IDEAS*, 2015, vol. 2016, p. 35. Disponible en: <https://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/afkar/afkar-48/Refugiados%20Europa%20Angeliki%20Dimitriadi%20afkar%2048.pdf>
- Eisendecker, Loren; Ian, Ralph; Searle Vial, Agustín. El Sistema de Dublín: perspectiva y desafíos a la luz del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. 2017. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144849/El-Sistema-de-Dubl%C3%ADn.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- El País. 2018. *El asesinato de una joven a manos de un refugiado aviva el debate migratorio en Alemania*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/06/10/actualidad/1528636621_967549.html
- El Periódico. 2018. *El giro migratorio de Merkel*. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20180710/el-giro-migratorio-de-merkel-6935363>
- El Periódico. 2019. *Alemania devuelve a Europa más refugiados que nunca*. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190121/alemania-devuelve-europa-mas-refugiados-nunca-7258424>
- Enríquez, Carmen González. ¿Schengen en peligro? Boletín Elcano, 2011, no 136. Available at: <http://biblioteca.ribei.org/2086/1/ARI-88-2011.pdf>
- Enríquez, Carmen González. La crisis de los refugiados y la respuesta europea. 2015. Disponible en: http://consellodacultura.gal/mediateca/extras/texto_GonzalezEnriquez.pdf
- Escobar Hernández, Concepción, et al. El Convenio de aplicación de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria. 1993. Disponible en: <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/4300/Escobar,%20C.,%201993.pdf?sequence=1>
- Funk, Marco. La trampa detrás de Dublín. 2016. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/55837/1/RMF_51_09.pdf
- Galparsoro García, Javier. Crisis de Europa, no de las personas refugiadas. 2016. Disponible en: <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/20920/Bolet%C3%ADn%20n%C2%BA%2047.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- GIL, Silvia Morgades. Refugiado. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2016, p. 231-249. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3061/1760>
- Gobierno de Berlín. 2019. Disponible en: <https://www.berlin.de/willkommenszentrum/es/llegada/procedimiento-de-asilo/>
- Godoy, Leticia Delgado, et al. La inmigración en Europa: realidades y políticas. *Documento de trabajo*, 2002, vol. 2, p. 18. Disponible en: <http://www.fudepa.org/Biblioteca/recursos/ficheros/BMI20060000124/europa.pdf>
- Instituto Europeo del Mediterráneo. 2017. Dublín IV y el sistema europeo de asilo: más control y más retornos. Disponible en: <https://www.iemed.org/actualitat-es/noticies/dublin-iv-i-el-sistema-europeu-d2019asil-mes-control-i-mes-retorns>
- Knodt, Michèle. Conferencia Magistral La Unión Europea en crisis. *Horizontes y Raíces*, 2017, vol. 5, no 1. Disponible en: <http://www.hraices.uh.cu/index.php/HorR/article/view/81/77>
- Llorent Bedmar, Vicente; Terrón Caro, Teresa. Políticas socioeducativas de integración de los inmigrantes en Alemania, España y Francia. *Pedagogía Social: Revista Interuniversitaria*, 21, 111-139., 2013. Disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/49436/Llorent%20Bedmar%20bilingue.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Luque-Gonzalez, José Manuel. Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho*, 2004, no 21. Disponible en: <http://www.redalyc.org/html/851/85102107/>
- Mesa, Manuela (ed.). *Retos inaplazables en el sistema internacional*. CEIPAZ, Fundación Cultura de Paz, 2016. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Manuela_Mesa/publication/301779212_Retos_inaplazables_en_el_sistema_internacional_Anuario_CEIPAZ_2015-2016/links/5727ab8308aee491cb414b05/Retos-inaplazables-en-el-sistema-internacional-Anuario-CEIPAZ-2015-2016.pdf
- OIM, 2016. Migration, asylum and refugees in Germany: Understanding the data. Disponible en: <https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/Germany/Germany-Data-Briefing-1Jan2016.pdf>
- Palma Mora, Mónica. La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria. *Migraciones internacionales*, 2001, vol. 1, no 1, p. 145-151. Disponible en: https://books.google.es/books?id=YnM8ggYnk8UC&pg=PA181&lpg=PA181&dq=MEDIDAS+DE+REPARTIR+LA+CARGA+DE+ASILO&source=bl&ots=F_UAVMq8-E&sig=ACfU3U23NrM0UojoEh5rhGbKmw-sebDZpg&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwixi7T88rPiAhUtWhUIHc4jBmwQ6AEwB3oECAKQAQ#v=onepage&q=MEDIDAS%20DE%20REPARTIR%20LA%20CARGA%20DE%20ASILO&f=false
- Ponte Iglesias, María Teresa. La protección de los refugiados en el marco regional europeo. *Anuario de Derecho Europeo*, 2, 329-352, 2002. Disponible en: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/26705/La%20protecci%F3n%20de%20los%20refugiados%20en%20el%20marco%20regional%20europeo.pdf?sequence=1>
- Popa, Cristina Elena. The Challenges of the Schengen Area. *Expert Journal of Economics*, 2016, vol. 4, no 3. Disponible en: <http://economics.expertjournals.com/23597704-410/>
- Recari, Agustina. Crisis de los Refugiados palestinos: la lucha por el retorno a sus tierras (1922-1968). 2017. Disponible en: <http://www.riadaa.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/1405/Ricari%2c%20Agustina.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Rotaache, Cristina Gortázar. La contradicción de Europa. 'Políticas realistas' versus derechos humanos en la denominada 'Crisis de los Refugiados'. *TSN. Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 2017, vol. 2, no 4, p. 135-143. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6882124>
- Stavropoulou, Maria. La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?. 2016. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/55831/1/RMF_51_03.pdf
- Thielemann, Eiko. Why asylum policy harmonization undermines refugee burden-sharing. *Eur. J. Migration & L.*, 2004, vol. 6, p. 47. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.508.4641&rep=rep1&type=pdf>
- Thielemann, Eiko. Why refugee burden-sharing initiatives fail: Public goods, free-riding and symbolic solidarity in the EU. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2018, vol. 56, no 1, p. 63-82. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.12662>
- Triandafyllidou, Anna; Mantanika, Regina. Emergencia de refugiados en el Mediterráneo: evaluación de las respuestas políticas de la Unión Europea. *Migración y Desarrollo*, 2017, vol. 15, no 28. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/660/66053147001.pdf>
- Urquidí, Julia Magaz. TJUE–Sentencia de 10.12. 2013, Shamsu Abdullahi y Bundesaylamt, Asunto C-394/12, «Reglamento (CE) nº 343/2003 («Dublín II»)–Criterios de determinación del Estado miembro responsable del tratamiento de una demanda de asilo-Artículo 19, apartado 2–. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*,

LA POLÍTICA DE REFUGIADOS EN ALEMANIA DURANTE LA CRISIS DE LOS
REFUGIADOS: ¿CAMBIOS O CONTINUIDAD?

2014, no 48, p. 639-654. Disponible en:
<https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/39260/22057>

Villalobos, Ma Concepción Pérez. La crisis de los refugiados y el derecho de asilo en la Unión Europea. En *Anales de Derecho*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Murcia, 2017. Disponible en: <https://revistas.um.es/>

Von Stritzky, Johannes. Política de inmigración alemana: de la negativa a la renuencia. *Boletín Elcano*, 2009, no 117, p. 6. Disponible en:
<http://biblioteca.ribei.org/1656/1/ARI-93-2009.pdf>

Zolberg, Aristide R; Suhrke, Astri; Aguayo, Sergio. *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*. Oxford University Press on Demand, 1992.

Disponible en:
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=B9_yS_ynvzgC&oi=fnd&pg=PA3&dq=refugee+crisis+germany&ots=XINUKC8sAj&sig=blr1cRAE3gOSjjPRENRyDr4SEtY#v=onepage&q=refugee%20crisis%20germany&f=false